

Törvényesség és alkotmányosság: a törvényességi óvás az Alkotmánybíróság előtt

1992 januárjában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a magyar jogorvoslati rendszer sajátos intézményét, a törvényességi óvást. Az alábbi dolgozat e döntés néhány vonatkozását tárgyalja. Röviden áttekinti a jogintézmény kialakulásához vezető történeti utat, s a törvényességi óvás néhány elméleti problémáját. Bepillantást enged az alkotmánybírósági eljárás néhány mozzanatába. Végül jogelméleti szempontból értékeli e határozatot, mely — bár nem önmagában, hanem más döntésekkel együtt — jelentős állomása az egész magyar jogszemlélet megváltozásának, melyet úgy jellemezhetünk, hogy a törvényesség helyett az alkotmányosság válik hangsúlyossá.

1. A jogintézmény története

Talán meglepő, de nem véletlen, hogy e sajátos jogintézmény a francia forradalom "találománya" volt. Célja eredetileg a már jogerős bírósági határozatok felülvizsgálatával az egységes törvényesség biztosítása (Art. 25 de la loi du 27/XI-1/XII. 1790, majd az 1791. évi alkotmány 27. cikkelye). A francia forradalom alkotmányjogi törvényekben szabályozta az intézményt. Az intézmény elvi indoka az államhatalmi ágak szigorúbb elválasztása, s elsősorban a bíróságok esetleges túlkapásainak megakadályozása volt. Valójában gyakorlati megfontolás húzódtott meg a háttérben: a politikai hatalom ellenőrizhesse, hogy az akkor kiépített új jogrendet a bíróságok megfelelően alkalmazzák-e. Az igazságszolgáltatás ilyen módon történő centralizálásának gondolata rányomja bélyegét a jogintézmény későbbi történetére — nem véletlenül értékelődik fel majd a szocialista jogrendszerekben, amint törvényszerű, hogy a common law országaiban efféle intézmény szóba sem jöhet. Bár az első francia szabályozás a jogintézményt főleg a polgári bíráskodásra tekintettel fogalmazta meg, mégis végül a büntető perrendtartásba került be (*Code d'instruction criminelle*, 1808), mégpedig kétféle formában:

— *recours dans l'intérêt de la loi* — törvénysértő jogerős ítéletek megsemmisítése, a felekre kiható hatály nélkül,

— *recours dans l'intérêt public* — bíróságok által elkövetett hatásköri túllépés orvoslása, kivételes esetekben a felekre is kiható hatállyal.

Mindkét esetben a *procureur général* élhetett ezzel a sajátos eszközzel, a második esetben csak felettesének, az igazságügyminiszternek kifejezett rendeletére.

A francia példa nyomán terjedt el a XIX. században ez a jogintézmény, azzal a fokozatos módosulással, hogy hatályát egyre inkább kiterjesztették a felekre is. A belga, az olasz, egyes német államok (de nem a birodalom), az osztrák, és ennek révén a boszniai büntető perrendtartásban jelent meg. Az intézmény XX. századi történetéből érdemes megemlíteni, hogy az új francia *Code de procedure penale* (Loi 57—1426 du 31 décembre 1957) a törvény megsértése miatti panasz névvel (*pourvoi dans l'intérêt de la loi*) lényegében az eredeti szabályozást tartja ma is hatályban. Olaszországban viszont nagy viták után az 1930. évi (ma is hatályos) büntető perrendtartás eltörölte!

Magyarországon a múlt század végén jelent meg hasonló jogintézmény: az 1896. évi XXXIII. tc. a Büntető perrendtartásról 441—442. §-ai szabályozták *perorvoslat a jogegység érdekében* néven. E perorvoslattal a legfőbb vádhatóság, a koronaügyész élhetett a legfelsőbb bíróság, a curia előtt a büntetőbíróságok olyan törvénysértő határozatai ellen, melyek más úton már nem voltak megtámadhatók. A királyi curia érdemi határozata ellen ilyen perorvoslatnak nem volt helye, tehát ez csak az alsóbb bíróságok határozatainak helyesbítését célozta. A nyilvános tárgyalásra csak a koronaügyészt idézték, a feleket nem. A curia, ha a perorvoslatot alaposnak találta, kimondta, hogy a megtámadott határozat vagy intézkedés a törvényt megsértette. A törvény megsértését kimondó határozat a felekre nézve rendszerint nem bírt hatállyal, ha azonban a vádlottat a törvény megsértésével ítélték el, a curia őt felmenthette, vagy büntetését enyhíthette.

E jogintézmény magyarországi bevezetése világosan mutatja, hogy célja nem a felek esetleges jogsérelmének orvoslása, hanem a jogegység, különösen a bírói gyakorlat egységének, egyöntetűségének biztosítása volt. Ezért is mellőzték a felek részvételét az eljárásban és jogosították fel az eljárás kezdeményezésére kizárólag a koronaügyészt. Ezt igazolja a szakirodalomból vett alábbi két idézet:

A jogegység érdekében használt perorvoslat "jelentősége elsősorban inkább a bírói gyakorlat egyöntetűségének megóvására, az alsóbb bíróságok által elkövetett és semmisségi panasszal nem orvosolt törvénysértések felderítésére és sérelmes következményeinek esetleges elhárítására irányul. Közvetlen célja mintegy a törvénysértő alsóbíróságok figyelmeztetése, hogy hasonló törvénysértésektől óvakodjanak s egyúttal gyakorlati módja annak, hogy a Kuria az anyagi és perjogi törvények értelmezése, helyes alkalmazása felől az alsóbíróságokat kitanítsa".¹

"Hogy a perorvoslat használata a szükséges esetekre szorítkozzék, az csak azáltal volt elérhető, hogy kivették a felek kezéből s oly hatóságnak a kezelésére bízták, amely azoknak egyoldalú érdekein felülemelkedve, kellő

¹ *Finkey Ferenc: A magyar büntető perjog tankönyve. Budapest, 1916. 589. p.*

tárgyilagossággal és alapos szakismerettel megítélni képes, hogy mely esetekben kívánják meg e rendkívüli eszköznek alkalmazását a büntető igazságszolgáltatás magasabb szempontjai.”²

Ez a sajátos jogintézmény 1896-ban történt bevezetésétől kezdve – változó elnevezéssel – napjainkig folyamatosan fennmaradt. Az újonnan bevezetett perorvoslatot a joggyakorlat és a jogtudomány egyaránt sikeresnek ítélte, hatékonyan szolgálta a joggyakorlat egységesítésének ügyét. Ezért a Polgári perrendtartás (1911:I. tc.) életbeléptető törvénye kiszélesítette e jogintézmény alkalmazási körét. Ettől kezdve ezt a perorvoslatot a Kuria nem egy rendes, hanem különleges, ún. *jogegységi tanácsa* bírálta el, mely tizenegy tagból állt. S a bűnvádi ügyek mellett immár külön-külön jogegységi tanácsot állítottak fel közpolgári ügyekben, telekkönyvi, úrbéri és birtokrendezési ügyekben, valamint váltó-, kereskedelmi és csődügyekben. A jogegységi tanácsot vitás elvi kérdés eldöntése érdekében a Curia elnöke hívta egybe. A jogegységi határozatok – a teljes ülési határozatokhoz hasonlóan – döntvény erejével bírtak, azokat a bíróságok mindaddig kötelesek voltak követni, amíg a Királyi Kuria teljes ülése meg nem változtatta őket (Ppé. 70–78. §).

Ez a szabályozás ugyanakkor két egymástól eltérő határozatot nevezett egyaránt jogegységi határozatnak, mégpedig a koronaügyész perorvoslata folytán hozott határozatot, és az elvi kérdést rendező jogegységi döntvényt.

A jogintézmény következő, a jövőre nézve is meghatározó módosítására 1949-ben került sor. Az ezután következő változások a francia után egy másik forradalmi jog, jelesül a szovjet eljárásjog megoldásait követték. Az 1949. évi XI. törvény „a népnek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbvitel egyszerűsítéséről” 82–83. §-ai a következő főbb változásokat hozták. A jogintézmény új neve: *perorvoslat a törvényesség érdekében*. A név már beszédesen elárulja, hogy e perorvoslat fő célja nem a jogegység, hanem a törvényesség biztosítása, míg a jogegység megóvására ekkor még továbbiakban is a döntvény hivatott. Lehetőség nyílt a Kuria érdemi határozata elleni perorvoslatra is. A legfőbb államügyész rendkívüli perorvoslatának elintézését a jogegységi tanács helyett öttagú tanács hatáskörébe utalta. Végül – de talán a legnagyobb horderejű változásként – a törvény lehetővé tette a jogerős ítélet utólagos súlyosbítását is. Ezt két biztosítékhoz kötötte:

- a) a megtámadott határozat jogerőre emelkedésétől a perorvoslat bejelentéséig egy év még nem telt el és elévülés sem következett be,
- b) a vádlottat az eljárásban meg kellett hallgatni, és részére védőt kirendelni.

1950-ben a 210/1950. (VIII. 20.) MT számú rendelet polgári ügyekben is bevezette a törvényesség érdekében használható perorvoslatot. A legfőbb ügyész (ezen intézmény megszervezéséig az Igazságügyminisztérium Jogügyi Hivatala) terjeszthette elő a kérelmet a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon belül az elsőfokú bíróságnál. A kérelem tárgyában a Legfelsőbb Bíróság elvi tanácsa határozott, a felekre is kiterjedő hatállyal.

² Székely Aladár: Perorvoslat a jogegység érdekében. Budapest, 1903. 21. o.

A Bp. (1951. évi III. tv.) a büntető eljárás vonatkozásában lényegében az 1949. évi szabályozást tartotta fenn (225–227. §).

A Pp. (1952. évi III. tv.) viszont a szabályozást közelítette a büntető eljárásához. A perorvoslatot a legfőbb ügyész a Legfelsőbb Bíróságnál nyújthatta be, ennek határideje nem volt korlátozva, s az eljárás hatálya a felekre csak akkor terjedt ki, ha a legfőbb ügyész a perorvoslati kérelmet a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül nyújtotta be.

A rendkívüli perorvoslat neve a bírósági szervezet reformja, a Bp. és a Pp. módosítása során 1954-ben változott *törvényességi óvás*ra. A törvényességi óvás emelésére a legfőbb ügyész mellett a Legfelsőbb Bíróság elnöke is jogot kapott. Ezzel nagyjából kialakult a jogintézmény ma is hatályos szabályozása.

2. A törvényességi óvás alkotmányossági vizsgálata

Az Alkotmánybíróság eljárásáról vajmi kevés ismert a nagyközönség előtt. Ez az alkotmánybírósági eljárás sajátos természetével függ össze. A jelen tanulmányban tárgyalt eset jobb megértését szolgálhatja az eljárás néhány mozzanatának ismertetése.

Az alkotmánybírósági határozatok az indokolás elején röviden ismertetik, nemegyszer szó szerint idézve, azt az indítványt, amely alapján az eljárás megindult. Kezdetben a határozatok feltüntették az indítványozók nevét is. Egy idő után az eljárási rendjét folyamatosan csiszoló testület arra a döntésre jutott, hogy az indítványozók nevét nem teszi nyilvánosan közzé. Ezt indokolta az, hogy a rendes bíróságok publikált határozataiban (Bírósági Határozatok, döntvénytárak) sem írják ki a felek nevét, ahogy zömmel a külföldi alkotmánybíróságok sem közlik azt. Személyiségvédelmi megfontolások is e tartózkodó magatartást indokolják, amint az sem tűnt indokoltnak, hogy egyesek nevük nyilvános szerepeltetését népszerűség szerzésére használják fel. (Hasonló módon került kialakításra az a gyakorlat, hogy a határozat feltünteti az ügy előadó bíróját.) 1991-től kezdve az Alkotmánybíróság nem hozza nyilvánosságra az indítványozó nevét a határozatok közzétételekor.

A törvényességi óvás alkotmányossági vizsgálata magánszemély indítványára indult. Az indítványozó motívumainak hátterét megvilágítja saját büntetőpere tapasztalatainak rövid összefoglalása — ennek során természetesen az indítványozó anonimitását továbbra is megőrzi. Az indítványozó számára a tapasztalatok forrásául szolgáló konkrét büntetőeljárásnak persze az alkotmányossági problémához közvetlenül nincs köze, az Alkotmánybíróság számára ez a normakontroll absztrakt jellege folytán közömbös is.

Az indítványozó a nyolcvanas évek elején a hazai számítástechnikai tevékenységben fontos szerepet betöltő intézet vezető beosztású munkatársa volt. Az 1982. év közepétől bevezetett szigorú importkorlátozásokat követően a szükséges beszerzésekhez tartósan külföldön dolgozó magyar állampolgárok segítségét vették igénybe. Erről a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokát is tájékoztatták. Ezt a hallgatólagosan tudomásul vett beszerzést azonban az ügy

I. rendű vádlottja, az intézet anyagellátásért felelős dolgozója úgy szervezte meg, hogy a külföldön dolgozó magyar állampolgárok megtakarított külföldi fizetőeszközeit egy bécsi kereskedő bankszámlájára átutalták, ezért itthon a hivatalos árfolyamnál magasabb forintösszeghez jutottak, az összegyűjtött külföldi fizetőeszközöket pedig az indítványozó által meghatározott, zömében embargós számítástechnikai cikkek megvásárlására fordították.

Az első fokú bíróság az indítványozót bűnösnek mondta ki bűnsegédként a devizagazdálkodás különösen nagy értékre, folytatólagosan elkövetett megsértésének büntetében, társtettesként folytatólagosan elkövetett magánokirathamisítás vétségében és csempészet vétségében, ezért egy évi, börtönben végrehajtható szabadságvesztésre és 10.000.— Ft pénzmellékbüntetésre ítélte. A szabadságvesztés végrehajtását a bíróság egy évi próbaidőre felfüggesztette és a vádlottat előzetes mentesítésben részesítette.

A bíróság indoklásában úgy érvelt, hogy a vádlottak kétségtelenül a népgazdaság számára elengedhetetlenül szükséges számítógép-alkatrészeket szereztek be, az indítványozót ebben semmilyen önös érdek nem vezette, azonban ez nem adhat alapot a törvényes rendelkezések áthágására — ezért ezt a körülményt csak a büntetés kiszabásánál és az előzetes mentesítésnél vette figyelembe a bíróság. A másodfokú bíróság az ítélet indítványozót érintő rendelkezéseit helybenhagyta.

Ezt követően az indítványozó kétszer is kezdeményezte törvényességi óvás emelését, hivatkozva többek között arra, hogy rendkívül részletes (több mint 40 oldalnyi) fellebbezésére, az abban foglalt bizonyítási indítványokra a másodfokú ítélet nem tért ki, ezért az megalapozatlan, sok helyen iratellenes. 1989-ben az eljárást egyenesen koncepciósnak nevezte, melynek fő célja az I. rendű vádlottal szembeni retorzió, példa-statuálás volt, ehhez válogatták össze a marasztaló bizonyítékokat. Törvényességi óvás emelésére egyik kérelme alapján sem került sor, a jogerős ítéletet a Legfelsőbb Bíróságnak az az elnök megbízásából eljáró kollégiumvezető-helyettese megalapozottnak és törvényesnek találta.

Az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában az indítványozó immár a törvényességi óvás intézményét támadta. (Meg kell jegyezni, hogy személyes érdeke nem fűződött az ügyhöz, hiszen előzetes mentesítésben részesült. Sőt, 1988-ban a Munka Érdemrend arany fokozatával tüntették ki.)

Kérelmét két pontban összegezte: a) Ha a törvényességi óvás emelése diszkrecionális jog, akkor az sérti a törvényességet, mert megalapozatlan ítéletek maradhatnak hatályban. (Itt saját példája befolyásolhatja: a másodfokon előadott bizonyítási indítványokat a jogerős ítélet egyszerűen válasz nélkül hagyhatja és ez ellen nincs jogorvoslat.); b) Sérelmezi, hogy az óvás iránti kérelmek tárgyában a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetve a legfőbb ügyész indokolás nélküli határozattal dönt.

Az Alkotmánybíróság ehhez az indítványhoz egyesített két további indítványt. Az egyik indítványozó szerint a törvényességi óvásnak a cégbejegyzési eljárásban a felekre kiterjedő hatállyal történő alkalmazása sérti az Alkotmány 9. §-át, mert összeegyeztethetetlen a piacgazdasággal, valamint a vállalkozás jogával

és a verseny szabadságával. A másik indítvány a Pp. 270. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kérte, amely szerint a legfőbb ügyész vagy a Legfelsőbb Bíróság elnöke bármely polgári ügyben hozott határozat ellen törvényességi óvással élhet. Álláspontja szerint a rendelkezés alkotmányellenessége abban áll, hogy a jogosultak törvénysértés esetében sem kötelesek óvást emelni.

Az Alkotmánybíróság — összefüggésükre tekintettel — gyakorlatának megfelelően a három ügyet egyesítette, és az alkotmányellenesség vizsgálatát a jogintézmény egészére nézve végezte el.

3. A törvényességi óvás jogorvoslati jellege

A törvényhozási gyakorlatban és az elméletben egyaránt vitatott, hogy mi a törvényességi óvás és a hozzá hasonló intézmények jogi természete.

Alkotmányossági szempontból ez a kérdés nem alapvető. Megelégedhetünk azzal, hogy a törvényességi óvás sajátos eszköz a jogerős bírói határozatokban előforduló jogi és ténybeli tévedések kiküszöbölésére. Feladata az anyagi igazság határidő nélküli helyreállítása, az egységes törvényesség biztosítása.

Miben különbözik a perorvoslatoktól? A perorvoslatok (a jogerős határozat elleni perújítást is ideértve) a törvényesség, az objektív jog védelme mellett annak a konkrét esetben, a felekre kiható érvényesülését is biztosítják. A törvényességi óvásnál fordított a helyzet: az elsődleges cél az objektív jogon esett sérelem megállapítása, és kivételesnek tekinthető a felek jogsérelmének orvoslása, noha a jogintézmény megjelenése óta eltelt két évszázad során a felekre való kihatás vitatott kérdésében jelentős változás ment végbe:

a) az eredeti francia modell az *abszolút ki nem hatás* szabályát követi: a peres felekre általában kizárt a kihatás; ezzel épp a polgári ügyekben akarták megakadályozni a felek egyéni, jogosulatlan befolyását e sajátos célú jogorvoslat alkalmazására;

b) az osztrák modell büntető ügyekben lehetővé tette az *egyoldalú kihatás* érvényesülését a vádlott javára;

c) az anyagi igazság, a törvény, a közérdek elsőbbségét ideológiailag hangsúlyozó szocialista jogok — bizonyos garanciák, például határidő beépítésével — megengedik az *abszolút kihatás* érvényesülését is.

Az ezt a megoldást bevezető 1949. évi XI. törvény miniszteri indokolása szerint a korábbi szabályozás a jogerő tiszteletén és a vádlott kíméletének elvén nyugodott. A javaslat azonban nagyobb jelentőséget tulajdonít a közérdeknek, nevezetesen a büntető igazságszolgáltatás törvényszerűségének és nem ismeri el, hogy a vádlott jogot szerzett a javára szolgáló tévedést tartalmazó jogerős határozatból reá nézve származó előnyhöz.

A hatályos alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint "A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási, vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát,

vagy jogos érdekét sérti." Ez a szabály pozitivista módon a törvényben amúgyis biztosított jogorvoslatokhoz nyit az állampolgárok számára jogot, a vonatkozó törvényeket jogosítva fel a szabályozásra. Ha kiterjesztően értelmezzük a szabályt, akkor beleérthetjük a legalább egyfokú jogorvoslat alkotmányos előírását, de ennél többet semmiképp. Az egyszeri fellebbezés jogának biztosítása ezt az előírást kielégíti.

Maga az egyfokú fellebbviteli rendszer nem tekinthető ellentétesnek a jogállamisággal. Kétségtelen, hogy a régebbi jogban az egyfokú perorvoslat csak kivételes volt, de számos jelentős jogász (pl. Finkey Ferenc, Degré Miklós), sőt testület (pl. az 1911. évi Jogászgyűlés) az egyfokú perorvoslat mellett tört lándzsát, mégpedig a bírói gyakorlat egyöntetűsége, és az eljárás gyorsaságához fűződő, a felek, illetve a vádlott számára is alapvető érdek miatt. A fellebbviteli rendszer jellege politikailag "rendszersemlegesnek" tekinthető, noha a szocialista jogrendszerekben általában egyfokú a fellebbvitel (a magyar büntető eljárásban ez a megoldás az 1949. évi XI. tv. óta általános).

Amit az indítványozó saját konkrét esetében nehezményezett, az valójában a büntető eljárási jog régi és akut problémája, nevezetesen a ténykérdésben való fellebbvitel kérdése. Ha a fellebbvitel csak egyfokú, a fellebbezési bíróságnak nem célszerű a tényállás felülvizsgálata tekintetében szabadságot biztosítani, hiszen így annak megállapításaira vonatkozóan nincs lehetőség fellebbezésre. Ezért a bizonyítás nagyterjedelmű kiegészítése, vagy megismételése esetére a Be. és a Pp. is a határozat hatályon kívül helyezését, és a per újabb első fokú tárgyalását írja elő.

Indítványozó saját ügyében épp azt sérelmezte, hogy másodfokon előterjesztett nagyszámú indítványát a másodfokú bíróság észrevétel nélkül figyelemen kívül hagyta, és megalapozatlan, felderítetlen tényállás alapján hozott jogerős ítéletet. Egyik törvényességi óvás iránti kérelmében azt bizonygatta, hogy az eljárás egy eredendően felállított koncepció alapján folyt, kizárólag az I. rendű vádlottal szembeni retorzió céljából. Ez a távolról sem alaptalan panasz azonban a magyar büntető eljárási jog szabályozásának és különösen gyakorlati alkalmazásának általános és valóságos problémáira utal, s ez önmagában nem orvosolható a törvényességi óvásnak mintegy másodfokú perorvoslattá fejlesztésével.

4. A törvényességi óvás emelése mint diszkrecionális jog

A törvényességi óvás törvényi megfogalmazásában használt megengedő nyelvezet egyértelművé teszi, hogy a törvényességi óvás emelése nem kötelező, hanem diszkrecionális jellegű jog.

A szakirodalom egyöntetű annak megítélésében, hogy a törvényességi óvás emelésének joga diszkrecionális jellegű, sőt, éppenséggel ez adja ennek a jogintézménynek az egyik sajátosságát, ez különíti el a rendkívüli perorvoslatok legjellegzetesebbikétől, a perújítástól.

"A két intézmény közötti lényeges különbségek a következők:

– A törvényességi óvás nem rendkívüli perorvoslat, hanem a jogerős bírósági határozatok felülvizsgálatának sajátos eszköze.

– A törvényességi óvás emelésének joga diszkrecionális jellegű. A perújításnál ez nem áll.³

– "Az óvás alanyai nem a jogvitában érdekelt felek... Az a körülmény, hogy a felek maguk is felhívhatják a figyelmet a bírói határozatban ténylegesen meglevő, vagy általuk vélt hibára, nem változtat ezen."⁴

Németh János monográfiájában az általánosan elfogadott nézetektől némileg eltérően értékelte a jogintézményt, de végső álláspontja neki is az, hogy a "törvényességi óvás *intézményi célját* tekintve nem perorvoslat, egyedi előfordulását tekintve viszont lehetséges annak minősíteni akkor, amikor kifejezetten az egyéni jogok védelme a célja, ugyanúgy, mint a perorvoslatnak.

Az más kérdés, hogy a törvényességi óvás emelésére jogosult akkor jár el helyesen, ha az óvás emelésénél jogelvi és jogpolitikai megfontolásokat tart szem előtt, s csak másodrendű szempontként jön figyelembe az óvás emelésénél a fél jogainak a védelme."⁵

Az intézmény történeti kialakulásánál láttuk, hogy annak a felek érdekeitől és befolyásától való függetlenítés alapvető vonása volt, s ezért bízták az óvás emelésének jogát az ügyészi hierarchia csúcsán álló személyre. A diszkrecionális jogkör a szó francia eredetű és pontos értelme szerint olyan jogkör, mellyel gyakorlója a szükséghez képest belátása szerint intézkedhet vagy dönthet, és nem puszta önkényt jelent.

A diszkreció gyakorlása különböző jogpolitikai, jogelvi, jogegységi szempontok szerinti szűrést kell, hogy jelentsen. E jogintézmény éppen akkor torzult el, mikor valamelyik fél (pl. "kiemelten" kezelt állami, vagy társadalmi szerv) szinte automatikusan elérte, hogy kérelmére valamely jogosult törvényességi óvással éljen.

Cséka Ervin szerint a törvényességi óvás iránti beadvány, vagy kérelem valójában nem diszkrecionális döntéshez, hanem kötelező mérlegeléshez vezet. A Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész nem kénye-kedve szerint szabadon határoz az óvás kérdésében, hanem körületekintő, kötelező mérlegelés után alakítja ki álláspontját.⁶ A törvényességi óvás emeléséhez kapcsolódó nagy felelősség miatt merültek fel olyan javaslatok, melyek a mérlegelés valamilyen intézményi garanciához való kötésére irányultak.

³ A büntető eljárás magyarázata. KJK, 1982. II. kötet 902. p., (szerző: Vágó Tibor).

⁴ A polgári perrendtartás magyarázata. KJK 1975. 1249.p., (szerző: Szilbereky Jenő).

⁵ Németh János: Rendkívüli perorvoslatok a magyar polgári eljárásjogban. Akadémiai, 1975. 61. p.

⁶ Cséka Ervin: A büntető jogorvoslatok alaptanai. KJK 1985. 90–92. p. Cséka professzor úr egyébként az ügyben az Alkotmánybíróság felkérésére részletes szakvéleményt készített a törvényességi óvás alkotmányossági problémáiról.

Zoltán Ödön szerint kollektív bírói testületet (pl. három tagú bírósági tanácsot) lenne célszerű feljogosítani a felülvizsgálatról való döntésre.⁷ Ez a megfontolandó javaslat azonban törvényhozási területre tartozik, s nem érint alkotmányossági kérdést. Ugyanő kiterjesztené az óvás alapján hozott határozat hatályát minden esetben a felekre, vagyis az intézmény jogorvoslati jellegét erősítené.

Az Alkotmánybíróság végülis közismerten 9/1992. (I. 30.) számú határozatában döntötte el a törvényességi óvás alkotmányosságának, ezen belül a fent tárgyalt jogegységi és jogorvoslati jellegnek dilemmáját, illetve a diszkrecionalitás kérdését. Az Alkotmánybíróság a törvényességi óvást – az állandó és egységes joggyakorlat alapján – jogorvoslati természetűnek tekintette.

"Összefoglalva megállapítható, hogy a törvényességi óvás jogintézménye ellentétes a jogállamhoz tartozó jogbiztonsággal és az annak érvényesülését szolgáló jogerő intézményével. Noha ténylegesen jogorvoslati feladatkörben használják, nélkülözi a jogorvoslathoz való jog elemi alkotmányos garanciáit. E jogok sérelme nem igazolható azzal, hogy a korlátozás más alkotmányos jogok érvényesülése érdekében kikerülhetetlenül szükséges és a sérelem mértéke arányos lenne. Ellenkezőleg: diszkrecionális jogosítvány eleve nem lehet kényszerítően szükséges módja akár a törvényesség, akár az anyagi igazságosság megvalósításának a jogállam stabilitást adó alapértékei kárára. A törvényesség vagy az anyagi igazságosság önkényes válogatás szerinti érvényesülése nem alkotmányos."⁸

5. Törvényesség és alkotmányosság

A törvényességi óvás alkotmányellenessé nyilvánítása ahhoz a látszatra paradox helyzethez vezetett, hogy egy jogintézményről – mely neve szerint is a törvényesség szolgálatára lett volna hivatott – lelepleződött, hogy az alkotmányosság követelményét sérti. Ennyiben az Alkotmánybíróságnak itt tárgyalt határozata mintegy szimbolizálja azt az alapvető változást, ami a rendszerváltással együtt a jogrendszer alapelveiben és filozófiájában végbement. A szocialista jogrendszer képmutató alapelve volt az ún. törvényesség. A szocialista törvényesség egyfelől a jogpozitívizmus durva változatát jelentette: az állam által parancsként kibocsátott jog feltétel nélküli megvalósulásának igényét. Másfelől ez leplezte, bár nem helyettesítette a joguralom és az alkotmányosság követelményeinek hiányát.

A törvényességi óvás, mely neve alapján is eme közelebbről nehezen meghatározható "törvényesség" megvalósulását szolgálta, jól példázta azt, hogy a körülhatárolatlan, és át nem gondolt funkciók keverése arra teremtett lehetőséget, hogy a szocialista eljárási jogban is többé-kevésbé érvényesülő

⁷ *Zoltán* Ödön: A Legfelsőbb Bíróság a nemzetközi összehasonlítás tükrében. Akadémiai Kiadó, 1989. 56. p.

⁸ Ld. 9/1992. (I.30.) AB határozat, Magyar Közlöny, 1992. évi 11. szám, 210. p.

eljárási garanciák kijátszhatók legyenek. Az Alkotmánybíróság indokolásában különös súllyal szerepelt az az érvelés, hogy "a törvényességi óvás intézményében úgy vegyül a jogegységi és jogorvoslati funkció, hogy egyiknek sincsenek meg az alkotmányos feltételei, sőt az egyik feladathoz szükséges alkotmányos feltételek megvalósulását a másik feladat nem teszi lehetővé."⁹

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvének [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] tartalmi értelmezésénél annak alkotóelemének tartja a jogbiztonság követelményét. A törvényességi óvásról hozott határozatban ezt az elvet a korábbiaknál is részletesebben fejtette ki a testület. (A törvényességi óvási határozat után nem sokkal pedig az ún. elévülési ügyben tovább erősítette álláspontját a formális jogbiztonság mellett.)

"A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam — s elsősorban a jogalkotó — kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények."¹⁰

A jogintézmények, a normák és eljárások kiszámíthatósága régóta alapvető elve a jogállamiságnak és alkotmányosságnak. Már a liberális alkotmányosság klasszikus művének tekintett értekezésében *Locke* kifejtette, hogy a törvényhozó hatalomnak nem rögtönzött és önkényes, hanem kihirdetett, állandó törvényekkel kell kormányoznia.¹¹ A modern liberalizmus jellegzetes képviselője, *Friedrich Hayek* is következetesen hangsúlyozta a jogbiztonság szerepét a jogállamban.¹² De az egyes államok alkotmánybíróági gyakorlatában is kiemelt szerepet játszik ez az elv.¹³

A törvényességi óvási határozatban az Alkotmánybíróság különösen a jogerő intézményére tekintettel értelmezte a jogbiztonság követelményét.

"Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba — megintcsak a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az

⁹ Ld. határozat, 208. p.

¹⁰ Ld. határozat, 209. p.

¹¹ John *Locke*: Értkezés a polgári kormányzatról. Budapest, Gondolat Kiadó, 1986. 136–137. p.

¹² Friedrich A. *Hayek*: The Constitution of Liberty. London, Routledge and Kegan Paul, 1960. 163–161. p.

¹³ Például a német Verfassungsgerichtshof gyakorlatában a vonatkozó alapítélet BVerfGE 2, 380 (430): "A jogbiztonság a jogállamiság elvének lényeges eleme".

Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja."¹⁴

Az Alkotmánybíróság a törvényességi óvást megsemmisítő döntésével is azt a doktrínáját erősítette, mely az alkotmányosság megítéléséhez szilárd elvi és dogmatikai mércéket épít ki. A testület filozófiája szerint az Alkotmány 1989. évi módosítása óta jogállami alkotmány, és csak ez lehet az alkotmányosság megítélésének egyetlen mércéje.¹⁵

PÉTER PACZOLAY

LEGALITY AND CONSTITUTIONALITY

(The Constitutional Review of the "Protest on Legal Grounds")

(Summary)

Hungarian law had a very peculiar procedural institution, the so-called "protest on legal grounds". The object of this institution was to make possible to submit a protest against any final decision of the courts if the decision was considered to be either unlawful or groundless. Two persons had the right to submit this protest: the General Prosecutor and the President of the Supreme Court. The protest could be submitted against the final decision of any court (including the Supreme Court itself) to the Supreme Court. The possibility to submit a protest on legal grounds had no time limit, and if it was submitted within a year from the entry into force of the final decision, it effected also the parties. In criminal cases this made possible for example the increase of punishment!

The present essay investigates the origins of the peculiar legal institution. It had originated in the legislation of the French revolution, and in the 19th century other countries (e.g. Belgium, Austria, Italy) followed the French example. The original aim of the institution was to guarantee the uniformity of the judicature. This institution was introduced to the Hungarian legal system in 1896, but after 1949, under Soviet influence, its nature was substantially changed to the above outlined regulation.

¹⁴ Ld. 9/1992. (130.) AB határozat, Magyar Közlöny, 1992. évi 11. szám, 209. p.

¹⁵ Ld. erre az ún. elévülési határozatban kifejtetteket. 11/1992. (III.5.) AB h., Magyar Közlöny, 1992. évi 23. szám, 934–935. p.

In 1990 a request was filed to the newly established Constitutional Court for the constitutional review of the institution. The Court published its decision in early 1992. The Constitutional Court declared the legal provisions regulating the protest on legal grounds unconstitutional, therefore null and void. The Court pointed out that this legal institution violates several constitutional principles, especially a basic element of the principle of Rule of Law (The Constitution of Hungary, art. 2, para 1), the legal certainty, because it makes possible on discretionary grounds to revise final decisions. This violates the independence of the judiciary, too (The Constitution of Hungary, art. 50 and 57).

The essay reveals some aspects of the background of the request and the procedure of the Constitutional Court. Finally it points out the decision is a landmark in the process of a fundamental change in the concept of law: the vague and hypocritical concept of "socialist legality" has been replaced by the standards and principles of constitutionalism and Rule of Law.